

**Demokratischer Konstitutionalismus
jenseits des Staates?
Perspektiven auf die Umstrittenheit von Normen**

Antje Wiener

Best.-Nr. P 2006-013

**Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)**

Beim Präsidenten

Dr. Antje Wiener
Professor of International Relations
Director, Jean Monnet Centre of Excellence
School of Politics & International Studies
Queen's University Belfast
21 University Square
Belfast BT7 1NN
Northern Ireland

Tel.: +44 (0) 28 90973761
Email: a.wiener@qub.ac.uk

Ab 1. März 2007:
Professor of Politics
University of Bath

Zusammenfassung

Der Beitrag diskutiert die verfassungsrechtliche Berücksichtigung von Vielfalt in demokratischen Ordnungen jenseits des Staates. Der empirische Fokus richtet sich auf die Rolle von Normen und ihre unterschiedliche Konzeptionalisierung in der Sozialwissenschaft. Es wird gezeigt, dass zwar der in behavioristischen Fragestellungen wurzelnde moderne oder ‚konventionelle‘ Konstruktivismus (welche Norm wirkt sich wie aus?) durch Bezug auf die Theorie des kommunikativen Handelns Legitimationsfragen in den Vordergrund rückt (welche Norm zählt in einer guten Ordnung?). Der Beitrag zeigt jedoch mit Rekurs auf Tullys Arbeiten, dass eine normative Erweiterung auf Grundlage der konsequenten Anwendung des Demokratieprinzips in Zusammenarbeit mit dem Konstitutionalismusprinzip notwendig ist (welche Normbedeutung ist in einer vielfältigen Gemeinschaft akzeptabel?), denn erst durch die Berücksichtigung dieser Dimension gelingt es, die derzeit in den Theorien der internationalen Beziehungen oft handlungstheoretisch verkürzte Umsetzung des Habermasschen Beitrags zur Rechtsphilosophie auf demokratietheoretischer Ebene einzuholen und für die Diskussion um das demokratische Regieren jenseits von Staatlichkeit fruchtbar zu machen.

* * *

Dieses Papier wurde im Rahmen einer Gastprofessur im Mai-Juni 2006 fertig gestellt, als die Autorin als Gast des Präsidenten am WZB arbeitete. Es erscheint in: Niessen, Peter und Benjamin Herborn (Hrsg.) Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der Internationalen Politik, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2007.

Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage der verfassungsrechtlichen Berücksichtigung von Vielfalt in demokratischen Ordnungen jenseits des Staates. Die empirische Grundlage bildet eine Untersuchung der Wirkung von Normen angesichts transnationaler Konstitutionalisierungsprozesse. Die Frage ist erstens, wie Vielfalt in den internationalen Beziehungen empirisch erfasst werden kann, und zweitens, wie sich die so belegte Vielfalt auf normative Überlegungen zur Umsetzung des demokratischen Konstitutionalismus beziehen lässt. Der Beitrag argumentiert, dass erstens die konstruktivistische Forschung in den Internationalen Beziehungen (IB) eine Öffnung hin zur empirischen Untersuchung der Rolle von Normen in den internationalen Beziehungen ermöglicht hat. Dabei hat sich gezeigt, dass die Wirkung von Normen wesentlich durch kontextspezifische Interaktionsprozesse bestimmt ist. Daran anknüpfend wird zweitens argumentiert, dass der in behavioristischen Fragestellungen wurzelnde moderne Konstruktivismus (welche Norm wirkt sich wie aus?) später durch den Bezug auf die Theorie des kommunikativen Handelns Legitimationsfragen in den Vordergrund gerückt hat (welche Norm zählt in einer guten Ordnung?). Drittens ist, wie im Detail auszuführen sein wird, eine normative Erweiterung auf der Grundlage der strikten Anwendung des Demokratieprinzips in Zusammenwirkung mit dem Konstitutionalismusprinzip notwendig (welche Normbedeutung ist in einer vielfältigen Gemeinschaft akzeptabel?).¹ Denn erst durch die Berücksichtigung dieser dritten Dimension gelingt es, die derzeit in den IB handlungstheoretisch verkürzte Umsetzung des Habermasschen Beitrags zur Rechtsphilosophie auf demokratietheoretischer Ebene einzuholen.

Im Folgenden wird die empirische Öffnung der IB für normative Fragen im Dialog mit der Demokratietheorie in drei Schritten zusammengefasst. Der erste Schritt stellt die grundlegenden handlungstheoretischen Annahmen verschiedener politikwissenschaftlicher Studien zur Normwirkung dar. In einem zweiten Schritt werden dann drei Bewegungen in den IB von akteurzentrierten Ansätzen hin zu prinzipienzentrierten normativen Arbeiten nachvollzogen. Im dritten Schritt wird dann anhand einer Fallstudie zur Rolle von Normen mit Bezug auf moderne Verfassungsnormen (Bürgerschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie Grund- und Menschenrechte) nach der Interpretation der Bedeutung dieser Normen gefragt. Hier wird das Ergebnis einer Fallstudie, die die Interpretation der Bedeutung dieser Normen zum Gegenstand hat, vorgestellt.² Die Fallstudie untersucht diese Bedeutung anhand assoziativer Konnotationen von vier Elitengruppen, die in den innerstaatlichen sowie transnationalen politischen Arenen von

¹ J. Tully, „The Unfreedom of the Moderns in Comparison to their Ideals of Constitutionalism and Democracy, in: *Modern Law Review* 65 (2002), 204-228; ders., „Democratic Constitutionalism“, paper presented at the Seminal Speakers Series on Democratic Constitutionalism, Queen’s University Belfast, 28.03.2006.

² Vgl. dazu ausführlich A. Wiener, *The Invisible Constitution – Making Normative Meaning Accountable*, unv. Ms., Belfast 2006.

London, Berlin und Brüssel operieren. Die Leitfrage der Fallstudie richtet sich auf die Divergenz, Konvergenz oder Diffusion von Normenbedeutungen. Die Schlussfolgerungen fassen die empirischen Ergebnisse zusammen und kommen auf die Ausgangsfrage nach der Organisation von Vielfalt im Rahmen eines demokratischen Konstitutionalismus unter den Bedingungen zunehmender Transnationalität internationaler Beziehungen zurück.

Schritt 1: Konstitutionalisierungsprozesse und die Konstitution von Politik

Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen ist in Anlehnung an Giddens das Konzept der Konstituierung, das gesellschaftlich begründete Normengenerierung und regulative Institutionenbildung in eine Wechselbeziehung stellt.³ Entsprechend folgt die Argumentation weniger dem enger verfassungstheoretisch hergeleiteten Konzept der Konstitutionalisierung als vielmehr einem breiteren soziologischen Verständnis, das die kulturelle Einbettung von Verfassungsdynamiken betont. Das heißt:

„Verfassungen sind nicht festgelegte und unveränderbare Vereinbarungen als Ergebnis eines Gründungsmoments, sondern Verkettungen kontinuierlicher interkultureller Verhandlungen und Vereinbarungen, sei es in Übereinstimmung mit, sei es in Übertretung der Konventionen der gegenseitigen Anerkennung, der Kontinuität und des Konsenses.“⁴

Während die Wechselwirkung von langwierigen Konstitutionalisierungsprozessen und der zunehmenden Verdichtung politischer Regulation als Grundlage beider Blickrichtungen angenommen werden kann,⁵ versteht der hier verwendete, weitere soziologische Begriff den Konstitutionalisierungsprozess gewissermaßen als doppelte Institutionalisierung. So institutionalisieren Verfassungen die politische Gemeinschaft als Ganzes und bestehen gleichzeitig selbst aus einer Aggregation von Institutionen.⁶ Vor diesem Hintergrund erscheint eine soziokulturell ansetzende Forschungsperspektive auf Konstitutionalisierungsprozesse jenseits von Staatlichkeit sinnvoll, denn sie sieht Institutionen als Ausdruck menschlichen Handelns im Umgang mit Normen und Regeln und eröffnet so die Möglichkeit zur Einbeziehung verschiedener Handlungsweisen und -strukturen in die Emergenz von ‚Verfassung‘, möglicherweise bevor diese als solche benannt beziehungsweise als Dokument erkennbar wird. Die besondere Bedeutung der Verfassung als Institution der Institutionen liegt vor allem darin, dass, wie Onuf mit Bezug auf Hedley Bull ausführt, „Institutionen auch Regeln vor gesellschaftlichen

³ A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*, Berkeley 1979; ders., *The Constitution of Society*, Berkeley 1984.

⁴ J. Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge 1995, S. 183 f. Übersetzung aus dem englischen Original durch die Autorin.

⁵ E. Stein, „Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution“, in: *American Journal of International Law* 75 (1981), S. 1-27, hier S. 1.

⁶ N. Onuf, „Institutions, Intentions, and International Relations“, in: *Review of International Studies* 28 (2002), S. 218.

Veränderungen schützen *und* die Veränderung von Regeln im Zusammenhang mit solchem Wandel ermöglichen“.⁷ Über die Verschränkung von Deliberation und Demokratieprinzip wird es dann möglich, Veränderbarkeit selbst als ein konstitutives Moment demokratischer Verfassungen zu begreifen. Für die empirische Forschung stellt sich damit die Herausforderung, ein analytisches Instrumentarium zu entwickeln, mit dem sich diese Vielfalt und Veränderbarkeit empirisch darstellen lässt.

Die Politikwissenschaft stellt traditionell Gesetzmäßigkeiten fest, nach denen sich politisches Handeln bestimmen lässt, oder durch die es verständlich wird. Verschiedene Grundannahmen über legitime Fragestellungen (epistemologischer Schwerpunkt) oder überzeugende Forschungsansätze und *foci* (ontologischer Schwerpunkt) stehen sich gegenüber. Grundsätzlich und leicht vereinfachend kann zwischen akteurzentrierten rationalen Handlungsmodellen, strukturellen Ansätzen und intersubjektiven Ansätzen unterschieden werden. So gehen akteurzentrierte Ansätze im Allgemeinen davon aus, dass das endogene Akteursinteresse unabhängig von exogenen Faktoren Handlungsentscheidungen bestimmt. Es folgt die grundsätzliche Logik, dass das individuelle Interesse an Machtgewinn, im Zweifelsfalle zumindest Machtstabilität oder -erhalt, die Handlungen von Akteuren bestimmt. Hier lässt sich das Gesetz, dass beispielsweise die Handlung von A durch das Interesse an Macht über B bestimmt wird, ableiten. Die Frage stellt sich dann nach der Bedingung X, unter der sich dieses Interesse am effektivsten durchsetzen lässt. Strukturelle Ansätze hingegen sehen Akteurshandeln als durch strukturelle Rahmenbedingungen beeinflusst. Akteure können dann zwar machtorientiert und rational handeln, Machtorientierung und Rationalität sind jedoch nicht einfach gegeben, sondern strukturell vermittelt. Hier geht es daher zuerst um die Bestimmung der für die Handlung relevanten Strukturen und in der Folge um die Möglichkeiten, diese entweder zu verändern oder in ihrer Stabilität zu erkennen. Wieder andere Ansätze gehen von einer Wechselseitigkeit zwischen Struktur und Akteursverhalten aus und bringen damit eine der Soziologie entlehnte Konzeption von Intersubjektivität ein.

Dementsprechend wird Institutionen eine jeweils andere Rolle in der Analyse politischer Handlung zugewiesen. Aus dieser Rolle leiten sich dann nicht nur die politischen Strategien zur Institutionenbildung oder Institutionenveränderung ab, auch Forschungsperspektiven und -ansätze unterscheiden sich signifikant. Während einerseits Institutionen als der Erweiterung von Handlungsoptionen zuträglich (*enabling*) angesehen werden, werden sie andererseits durchaus als unkontrollierbar und handlungseinschränkend (*constraining*) wahrgenommen. Je nach Grundannahme verändert sich damit der Zugriff auf die Wirklichkeit und entsprechend nicht nur die Forschungsfragen, sondern auch das Forschungsdesign. In der IB hat die Institutionenanalyse dadurch besondere Bedeutung erlangt, dass es sich bei den hier untersuchten internationalen Organisationen (z.B. EU, WTO, UN) beziehungsweise Gemeinschaften (,civilised

⁷ A.a.O., S. 222; Hervorhebung im Original.

nations') um zunächst überstaatlich konstruierte Institutionen handelt. Damit wurde zunächst die in den IB formulierte Grundannahme der prinzipiellen Unabhängigkeit souveräner Staaten im Umfeld politischer Anarchie in den Vordergrund gerückt und Fragen nach dem Interesse an Institutionenbildung sowie der Auswirkung dieser Institutionen auf die Handlungsfähigkeit von Staaten einerseits und die Veränderung des internationalen Staatensystems andererseits in den Vordergrund gestellt. Im Folgenden sollen die signifikanteren Unterschiede der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung kurz im Einzelnen benannt werden, um dann auf die drei Bewegungen in den IB und ihre Bedeutung für die empirische Bestimmung von Normenwirkung im Detail eingehen zu können.

Die Vielfalt politikwissenschaftlicher Analysen ist vor allem in der ständigen Herausforderung durch nicht nur national, sondern auch international geführte Diskussionen und Debatten zwischen verschiedenen Denkschulen zu verorten. Dies wird anhand der Diskussion um ‚harte‘ und ‚weiche‘ Institutionen im Rahmen neoinstitutionalistischer Forschungsperspektiven⁸ ebenso deutlich wie in der konstruktivistischen Theoriedebatte der IB.⁹ Diese Vielfalt soll im folgenden anhand dreier Perspektiven auf die Konzeptualisierung von Handlungslogiken im Zusammenhang mit der Rolle von Normen in den internationalen Beziehungen kurz zusammengefasst werden. Dabei wird die Genese der Diskussion um Normenwirkung mit Bezug auf drei interdisziplinäre Bewegungen dargestellt, die sich innerhalb der IB als kritische Ergänzung und/oder Gegenargument zur positivistischen Logik des Konsequentialismus entwickelt haben (Stichwort: ZIB-Debatte 1994-1996).

Diese Bewegungen sind jeweils durch eine spezifische Handlungslogik beziehungsweise durch ein Grundprinzip gekennzeichnet. Sie umfassen zunächst das organisationssoziologisch hergeleitete Verständnis von Normen als struktureller Handlungsanleitungen und der entsprechenden Logik der Angemessenheit.¹⁰ Die darauf aufbauende zweite Strömung basiert auf dem Habermasschen Gedanken der Überzeugung durch Argumentieren, enthält jedoch gleichzeitig eine Verkürzung des Habermasschen sozialphilosophischen Ansatzes. Denn die Logik des Argumentierens bezieht sich vor allem auf supranationale Verhandlungssituationen, deren Vermittlung mit innerstaat-

⁸ A. Stone Sweet, *Judicialization and the Construction of Governance*, European University Institute, Robert Schuman Centre, 1996; J. G. March und J. P. Olsen, „The Institutional Dynamics of International Political Orders“, in: *International Organization* 52 (1998), S. 943-969.; W. W. Powell und P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.

⁹ F. Kratochwil und J. G. Ruggie, „International Organization: A State of the Art on an Art of the State“, in: *International Organization* 40 (1986), S. 753-775; B. Zangl und M. Zürn, „Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (1995), S. 341-366; *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, New York 1996; Th. Risse, „Let's Argue!': Communicative Action in World Politics“, in: *International Organization* 54 (2000), S. 1-39.

¹⁰ R. T. Morris, „A Typology of Norms“, in: *American Sociological Review* 21 (1956), S. 610-613; J. G. March und J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989; *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, a.a.O.

lichen Kontexten theoretisch wie empirisch noch weitgehend unklar bleibt.¹¹ Die dritte Perspektive schließt sich kritisch an die vorherigen Auffassungen zur Bedeutung des soziokulturellen Kontextes für die Wirkung von Normen an. Sie konzentriert sich auf die Wiederaufnahme des Habermasschen Gedankens von Legitimität durch Interaktion. Dabei wird das zentrale Konzept der Interaktion um eine soziokulturelle Dimension erweitert und zudem auf das Prinzip der Umstrittenheit bezogen, das sich aus der normativen politischen Theorie herleitet.

Zusammengenommen beschreiben diese drei Schritte eine zunächst soziologisch beeinflusste, bewusste Entfernung von einer rationalistischen, akteurzentrierten Logik¹² und schließlich eine normativ motivierte Hinwendung zu Interaktion als Kernprinzip des „demokratischen Konstitutionalismus“.¹³ Im Folgenden sollen diese Bewegungen kurz nachgezeichnet werden (Schritt 2), um dann im Anschluss einen Einblick in die empirische Anwendung des Umstrittenheitsprinzips und seiner Bedeutung für die Diskussion um Möglichkeiten und Einschränkungen demokratischer Legitimation internationaler Beziehungen zu bieten (Schritt 3).

Schritt 2: In drei Schritten von akteurzentrierten zu interaktionistischen Perspektiven auf Normen

Akteurzentrierte Ansätze: Logik des Konsequentialismus

Akteurzentrierte Ansätze wie der Rational-Choice-Ansatz gehen davon aus, dass politische Institutionen, wie beispielsweise internationale Organisationen, Kooperationsabkommen, Verträge oder Ausschüsse von Akteuren geschaffen werden, um zusätzliche steuerbare Informationen für politische Akteure in Entscheidungssituationen zu liefern oder diese zu kontrollieren.¹⁴ Dieser Ansatz geht prinzipiell davon aus, dass Institutionenbildung Akteursinteressen widerspiegelt und daher auch umkehrbar ist. Beispiele dieser Forschungsrichtung finden sich unter anderem in der Spieltheorie und der Verhandlungssystemtheorie.¹⁵ Diese Annahme ist durch Studien zu pfadabhängiger und zeitverschobener Institutionenbildung problematisiert worden. Als Grundproblem hat sich die Verstetigung von Institutionen herausgestellt. Das heißt, während die

¹¹ Th. Risse, „Let's Argue...“, a.a.O.; H. Müller, „Arguing, Bargaining and All That. Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations“, in: *European Journal of International Relations* 10 (2004), S. 395-435; C. Ulbert und Th. Risse, „Deliberately Changing the Discourse: What Does Make Arguing Effective?“, in: *Acta Politica* 40 (2005), S. 351-367.

¹² *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, a.a.O.; M. Finnemore, „Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism“, in: *International Organization* 50 (1996), S. 325-347.

¹³ J. Tully, *The Unfreedom of the Moderns...*, a.a.O.; ders., „Democratic Constitutionalism“, a.a.O.

¹⁴ F. W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/M. 1999.

¹⁵ R. M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York 1984; M. Zürn, *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen 1992; F. W. Scharpf, *Regieren in Europa*, a.a.O.

Institutionenbildung zu einem Zeitpunkt t_1 den Machtinteressen der betroffenen Akteure entspricht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich zu einem Zeitpunkt t_2 die Machtinteressen sowie andere materielle Ressourcen verändert haben und damit die Handlungsfähigkeit der Akteure in nicht beabsichtigter Weise beeinträchtigt wird.¹⁶ Wie Onuf schreibt, „[T]he alternative to institutions by design are those that arise as the unintended consequences of self-interested human action“.¹⁷ Es ist also nicht ohne weiteres anzunehmen, dass sich Prozesse der Institutionenbildung umkehren lassen. Die europäische Integrationsforschung hat dies vor allem in der zweiten und dritten Dekade europäischer Integration deutlich hervorgehoben.¹⁸

Strukturorientierte Ansätze: Logik der Angemessenheit

Im Gegensatz zum Primat der Handlungsfähigkeit von Akteuren in der akteurzentrierten Institutionenanalyse untersuchen strukturorientierte Ansätze die Herausbildung von Institutionen als handlungsleitenden Strukturen. Sie stützen sich auf makro- und organisationssoziologische Ansätze.¹⁹ Institutionen werden hier als aggregierte Handlungsregeln („behavioral rules“) verstanden. Im Unterschied dazu sehen soziologisch-konstruktivistische Ansätze Normen nicht als aggregierte Regelsätze, sondern als „single standards of behavior“.²⁰ Dieser Unterschied soll später noch im Detail ausgeführt werden. Zunächst ist vor allem die Feststellung wichtig, dass strukturelle, sozio-kulturell bedingte Einflussmechanismen in politischen Prozessen, die weder durch rechtliche noch durch politische Institutionen bestimmt sind, Wirkung zeigen. In der internationalen Politik sind vornehmlich solche Institutionen von Interesse, die das Verhalten von Akteuren signifikant beeinflussen. Das heißt, es wird mittels empirischer Forschung zum Akteursverhalten angestrebt, die Rolle und Funktion bestimmter Institutionen zu identifizieren.²¹ Danach lassen sich zwei Typen von Institutionen und ihre jeweilige Wirkung unterscheiden. Einerseits wird internationalen Institutionen durch die Schaffung von Interaktionsräumen für Eliten eine Diffusionsfunktion zugesprochen.

¹⁶ D. C. North, „The Path of Institutional Change“, in: ders., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1990, S. 92-104.

¹⁷ N. Onuf, „Institutions, Intentions, and International Relations“, a.a.O., S. 212.

¹⁸ P. Pierson, „The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis“, in: *Comparative Political Studies* 29 (1996), S. 123-163.

¹⁹ W. W. Powell und P. DiMaggio, *The New Institutionalism...*, a.a.O.; A. Kieser, *Organisations-theorien*, Stuttgart 1993.

²⁰ M. Finnemore und K. Sikkink, „International Norm Dynamics and Political Change“, in: *International Organization* 52 (1998), S. 887-917, hier S. 891.

²¹ Bisher haben diese Studien sich hauptsächlich auf die Rolle und Funktion, nicht aber die Entstehung dieser Institutionen konzentriert; so schreibt Ruggie beispielsweise: „the origins of identities and other normative factors need to be better theorized“ (J. G. Ruggie, *Constructing the World Polity*, London 1998, S. 16). Siehe auch die kritische Frage: „[I]f norms are important, a second question naturally emerges: Where do norms themselves come from?“ von P. Kowert und J. Legro, „Norms, Identity, and their Limits: A Theoretical Reprise“, in: *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, a.a.O., S. 451-497, hier S. 468 sowie R. A. Payne, „Persuasion, Frames and Norm Construction“, in: *European Journal of International Relations* 7 (2001), S. 37-61.

Das heißt, durch den Austausch innerhalb supranationaler Kommunikationsräume werden bestimmte Normen, Ideen und Wertvorstellungen verbreitet. Diese finden durch die beteiligten Akteure ihren Weg in innerstaatliche Kontexte und tragen so zur Diffusion dieser Normen, Werte und Ideen bei. Andererseits wird Normen, wie beispielsweise Menschenrechtsnormen, selbst institutionelle Wirkung zugeschrieben, die dann handlungsleitenden Einfluss ausüben kann. So haben March und Olsen auf der Grundlage der Organisationssoziologie plausibel argumentiert, dass Akteure in bestimmten Situationen ihr Verhalten nach einer *Logik der Angemessenheit* ausrichten.²² Diese Institutionen sind im Allgemeinen soziokulturellen Ursprungs und werden als „weiche“ Institutionen oder „soziale Fakten“ (Ideen, Wissen, soziale Normen) bezeichnet.²³

Beispiele für die Wirkung dieser Institutionen sind vor allem durch konstruktivistische Arbeiten in den IB sowie in der Integrationsforschung aufgezeigt worden. Diese Arbeiten folgen der Ausgangsfrage, warum – in Abwesenheit rechtlich bindender Regelsysteme oder auch ohne eine zwingende materielle Ausgangslage – Akteure Regeln befolgen.²⁴ Sie weisen die Diffusion von Handlungsweisen und -kulturen wie zum Beispiel von Verwaltungskultur und -kooperation einerseits sowie der Akzeptanz der leitenden Rolle von Normen wie Menschenrechten, Umwelt- oder Arbeitsstandards andererseits nach.²⁵ So haben beispielsweise John Meyer und seine Kollegen feststellen können, dass Verwaltungsformen, Verfassungstypen, Bildungsinstitutionen, selbst Institutionen der Sozial- oder Verteidigungspolitik als „kulturelle“ Normen beziehungsweise institutionelle Verstetigungen von Verwaltungspraktiken in unterschiedliche Staaten diffundiert sind, ohne dass eine plausible Grundlage für diese Normen in den jeweiligen Anwendungskontexten vorlag.²⁶ Für Untersuchungen institutionellen Wandels im europäischen Integrationsprozess sind hier insbesondere

²² J. G. March und J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, a.a.O.

²³ *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, a.a.O.; J. G. Ruggie, „What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge“, in: *International Organization* 52 (1998), S. 855-885; F. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge 1989; A. Wendt, *Social Theory of International Relations*, Cambridge 1999). Siehe dazu auch die ursprüngliche Verwendung des Begriffs ‚fait social‘ (soziologische Tatbestände) und die Auseinandersetzung über abweichende Übersetzungen dieses zentralen Begriffs in E. Durkheim, *Die Regeln der soziologischen Methode*, hg. v. R. König, Frankfurt/M. 1999, S. 38 ff.

²⁴ A. Chayes und A. H. Chayes, „On Compliance“, in: *International Organization* 47 (1995), S. 175-205; H. H. Koh, „Why do Nations Obey International Law?“, in: *The Yale Law Journal* 106 (1997), S. 2599-2659; J. T. Checkel, „The Constructivist Turn in International Relations Theory“, in: *World Politics* 50 (1998), 324-348; *Law and Governance in Postnational Europe*, hg. v. M. Zürn und C. Joerges, Cambridge 2005.

²⁵ Zur Wirkung von Normendiffusion durch internationale Organisationen siehe vor allem den World-Polity-Ansatz der Stanford-Schule um John Meyer, zum Beispiel die Arbeiten von Y. N. Soysal, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in France*, Chicago 1994; D. Jacobson, *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore 1996; M. Finnemore, „Norms, Culture, and World Politics...“, a.a.O.

²⁶ Hier ist als besonders überraschend die Einrichtung von Marinestrukturen in Ländern ohne Küstenzugang hervorzuheben, siehe dazu den Verweis bei J. G. Ruggie, *Constructing the World Polity*, a.a.O., S. 15.

Fragen nach der Diffusionsleistung supranationaler Institutionen sowie nach der Verstetigung „weicher“ Institutionen relevant. So haben Studien zur „Europäisierung“ von Normen im europäischen Rahmen gezeigt, wie die in Normen enthaltenen Handlungsanweisungen durch Lernprozesse in supranationalen Institutionen entstehen und dann mit unterschiedlichem Erfolg je nach strukturellen Ausgangsbedingungen sowie der zusätzlichen Einwirkung von *advocacy groups* in Binnenkontexten beispielsweise von EU Mitgliedstaaten *policy*verändernde Wirkung zeitigen.²⁷

Intersubjektive Ansätze: Logik des Argumentierens

Intersubjektive Ansätze zur Institutionenbildung sind vor allem im Rahmen der „konstruktivistischen Wende“²⁸ in den IB vorangetrieben worden. Diese konstruktivistischen Ansätze gehen von der wechselseitigen Konstitution von Akteursidentitäten und Institutionen durch politisches Handeln aus. Institutionen wird somit nicht nur regulative (Verhaltens-) sondern auch konstitutive (Identitäts-) Wirkung zugesprochen. Anders als bei der Annahme einer exogenen Rolle von Institutionen im politischen Handlungsprozess, die durch die endogenen Akteursinteressen mobilisiert werden kann, wird hier die analytische Trennung von Institutionen, Interessen und Identitäten hinterfragt. Diese Beziehung ist insbesondere für die Erforschung der Wirkung ‚weicher‘ Institutionen von Bedeutung. Einerseits zeigen diese intersubjektiven Ansätze die komplexen Implementationsgrundlagen für die Umsetzung beziehungsweise Befolgung (*compliance*) supranationaler Normen auf,²⁹ andererseits versuchen sie, die Herausbildung gemeinsamer Referenzrahmen durch Argumentation in Verhandlungssituationen aufzuzeigen. Mit Habermas wird angenommen, dass bei Verhandelnden die

²⁷ Siehe als Überblick die Einleitung in *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, hg. v. M. G. Coles, J. Caporaso und Th. Risse, Ithaca, NY 2001. Für das Beispiel der Handlungsanweisungen europäischer Bürgerschaft stehen vor allem Checkels Arbeiten zur Erweiterung deutscher Bürgerschaftskonzeption auf die doppelte Staatsbürgerschaft, J. T. Checkel, „The Europeanization of Citizenship“, in: *Transforming Europe*, a.a.O., S. 180-197. Zur Wirkung von „advocacy groups“ siehe insbesondere A. Klotz, *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*, Ithaca, NY 1995; K. Sikkink, „The Power of Principled Ideas. Human Rights Policies in the United States and Western Europe“, in: *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, hg. v. J. Goldstein und R. O. Keohane, Ithaca, NY 1993, S. 139-170, hier insb. S. 161; M. E. Keck und K. Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, NY 1998, B. Locher, *Trafficking in Women in the European Union. A Norm-Based Constructivist Approach*, unv. Diss., Bremen 2002.

²⁸ A. Wendt, „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory“, in: *International Organization* 41 (1987), S. 335-370; ders., „Anarchy is What States Make of it“, in: *International Organization*, 46 (1992), S. 391-426; *The Culture of National Security*, hg. v. P. Katzenstein, a.a.O.; E. Adler, „Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics“, in: *European Journal of International Relations* 3 (1997), S. 319-363; ders., „Constructivism in International Relations“, in: *Handbook of International Relations*, hg. v. W. Carlsnaes, Th. Risse und B. A. Simmons, London 2002, S. 95-117; S. Guzzini, „A Reconstruction of Constructivism in International Relations“, in: *European Journal of International Relations* 6 (2000), S. 147-182.

²⁹ Vergleiche grundlegend zur Regelbefolgung im Kontext des internationalen Rechts A. Chayes und A. H. Chayes, „On Compliance“, a.a.O.

Bereitschaft zum Sich-Überzeugenlassen durch das bessere Argument besteht, so dass Verhandlungssituationen erfolgreich durchgeführt werden können.

Die grundlegende Logik ist dabei die des Argumentierens. Dieser Ansatz bietet insbesondere für die anstehenden und aller Voraussicht nach fortdauernden Diskussionen um die europäische Verfassung eine fruchtbare – wenn auch nicht uneingeschränkt überzeugende – Forschungsgrundlage. So „greift die konstruktivistische Ethik und Politik auf argumentatives Handeln nach dem Dialogmodell zurück: Konfligierende Ziele und Normen werden in einem Redehandeln argumentativ geklärt, handlungsleitende Normen vereinbart. Als Grundnorm (Moral- bzw. Vernunftprinzip) fungiert, in Rekonstruktion der Kantischen Moralbegründung, das ‘Prinzip der Transsubjektivität’, wonach subjektive willkürliche Setzungen zu vermeiden sind.”³⁰ Problematisch und bisher wenig erforscht bleibt bei diesen Arbeiten die Auseinandersetzung mit dem soziokulturellen Ursprung der Bedeutung von Normen und mit der konstitutiven Wirkung von Deliberationsprozessen auf die Veränderung der Bedeutung von Normen.³¹ So bleibt die von Habermas konstatierte gesellschaftliche Einbettung dieser konfliktiven Aushandlungen von Normengeltung und -faktizität und damit die normativ-philosophische Dimension kommunikativen Handelns in der Regel unberücksichtigt. Hier liegt jedoch, wie unter anderem die Integrationsforschung zur Komitologie gezeigt hat, ein beachtliches Entwicklungspotential für die Rolle von Normen im Prozess europäischer Konstitutionalisierung.

Interaktionistischer Ansatz: Das Prinzip der Umstrittenheit

Eine vierte Perspektive knüpft wiederum an Giddens an, indem sie die These der „doppelten Qualität von Normen“ als sozial konstruiert und handlungsleitend aufgreift.³² Zusätzlich wird hier das Prinzip der grundsätzlichen Umstrittenheit normativer Bedeutung aufgenommen. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Umstrittenheit von drei Bedingungen beeinflusst wird.

³⁰ D. Nohlen, R.-O. Schultze und S. Schüttemeyer, „Verfassungsgerichtsbarkeit“, in: *Lexikon der Politik, Bd. 7, Politische Begriffe*, hg. v. D. Nohlen, München 1998, S. 274.

³¹ S. Guzzini, „A Reconstruction of Constructivism...“, a.a.O.; R. A. Payne, „Persuasion, Frames and Norm Construction“, a.a.O.; A. Wiener, „The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State. Sociological and Normative Approaches to ‚Interaction‘“, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 7, 2007, i.E.

³² A. Wiener, „The Dual Quality of Norms...“, a.a.O.

Box 1: Zunehmende Umstrittenheit von Normen: Drei Bedingungen

- 1:** Die historische Kontingenz normativer Bedeutung weist auf einen Wandel konstitutiver sozialer Praktiken – sowohl kultureller als auch organisatorischer – über einen Zeitraum hinweg hin. Dies ist die umfassendste Bedingung.
- 2:** Krisensituationen erschweren die Anerkennung von Bedeutung auf der Grundlage gesellschaftlicher Institutionen, das heißt, der soziale Feedback-Faktor ist von reduzierter Bedeutung.
- 3:** Der Wandel von Governance-Prozessen d.h. die Ausdehnung von Praktiken des Regierens jenseits von Staatlichkeit und moderner politischer und gesellschaftlicher Grenzen verändert die soziale Umgebung derart, dass der notwendige Referenzrahmen gesellschaftlicher Institutionen nicht mehr greift.

Auf der Basis dieser Kontingenzfaktoren erweitert diese vierte Perspektive die Untersuchung von Normenwirkung in internationalen Beziehungen durch die Einbeziehung der soziokulturellen Dimension der Generierung und Umsetzung von Normbedeutungen. Das Argument fußt einerseits auf der von Habermas herausgearbeiteten Wechselbeziehung von Faktizität und Geltung als einer Grundspannung in rechtsstaatlich verfassten modernen Gemeinschaften (Habermas 1992, 35). Andererseits wird jedoch argumentiert, dass Normenwirkung in post-hegelianischen Gemeinschaften nicht mehr lediglich aufgrund der rechtlichen Geltung und sozialen Anerkennung empirisch ermesselt werden kann. Denn in der Folge der Transnationalisierung internationaler Beziehungen und der Verbreitung von Prozessen des Regierens jenseits von Staatlichkeit wird erst durch die Erfassung der in kulturelle Praktiken eingebetteten Geltung eine allgemeine Legitimitätsgrundlage hergestellt und somit die Wirkung von Normen auch empirisch überprüfbar.

Diese Perspektive knüpft zwar an deliberative Ansätze in der politischen Theorie sowie der jüngeren Integrationsforschung an.³³ Sie legt jedoch darüber hinaus einen deutlicheren Schwerpunkt auf die soziokulturell produzierten Bedeutungsinhalte, die entsprechende Erwartungshaltung sowie die Veränderbarkeit der Interpretation von Normen.

³³ J. Cohen, „Deliberation and Democratic Legitimacy“, in: *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, hg. v. J. Bohman und W. Rehg, Cambridge, MA 1997, S. 67-91; S. Benhabib, *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton 1996; C. Joerges und J. Neyer, „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology“, in: *European Law Journal* 3 (1997), S. 273-299.

So betont Habermas beispielsweise:

„[N]achdem der praktischen Vernunft das Subjekt genommen worden ist, kann die fortschreitende Institutionalisierung von Verfahren vernünftiger kollektiver Willensbildung nicht mehr als Zwecktätigkeit, als eine sublime Art von Produktionsvorgang begriffen werden. [...] Die der Beschlußfassung vorangehenden Debatten vollziehen sich unter Bedingungen eines sozialen und politisch-kulturellen Wandels, dessen Richtung von politisch gestalteten Eingriffen zwar nicht gesteuert, aber indirekt beschleunigt oder gehemmt werden kann. So hat die Verfassung ihr Statisches verloren; auch wenn der Wortlaut der Normen unverändert bleibt, *ihre Interpretationen sind im Fluß*.“³⁴

Damit wird das geschichtswissenschaftliche Axiom der Erwartung in Verbindung mit Erfahrung für die normative und empirische Erfassung von Normenwirkung in Konstitutionalisierungsprozessen jenseits von Staatlichkeit fruchtbar gemacht.³⁵

Um diese Konstitutionalisierungsprozesse soll es in der folgenden Zusammenfassung einer Fallstudie zur „unsichtbaren Verfassung“ europäischer Politik gehen³⁶. Die Fallstudie entfaltet diese Perspektive im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung assoziativer Konnotationen anhand der Normendiskussion in den Theorien der IB, die neue Ansatzpunkte für die Etablierung von demokratischen und legitimen Regierungsprozessen jenseits des Staates liefert.³⁷ Kern dieses Arguments ist die institutionell verstetigte Garantie von kontinuierlicher Deliberation über die inhaltliche Bedeutung von Normen, Gesetzmäßigkeiten und Regeln in ihrer Wechselwirkung mit dem öffentlichen Diskurs.

Schritt 3: Fallstudie zur Bedeutung moderner Verfassungsnormen im Internationalen Vergleich

Nach dem oben ausgeführten Überblick über drei Perspektiven auf die Rolle von Normen in den internationalen Beziehungen, wendet sich dieser Teil der empirischen Untersuchung moderner Verfassungsnormen unter der besonderen Bedingung der Transnationalisierung von Verfassungsprozessen zu. Als Ausgangspunkt dient das Rätsel der europäischen Verfassungsdebatte in ihrer spezifischen Fragmentiertheit. An dieser Debatte lässt sich die Ausklammerung von kontroversen assoziativen Konnotationen über die Bedeutung von Normen als ein Grundproblem internationaler

³⁴ J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M. 1992, S. 629, Hervorhebung der Autorin.

³⁵ R. Esser, „Historische Semantik“, in: *Kompaß der Geschichtswissenschaft*, hg. v. G. Lottes und J. Eibach, Göttingen 2000, S. 281-292.

³⁶ Vgl. dazu ausführlich A. Wiener, *The Invisible Constitution...*, a.a.O.

³⁷ H. Müller, „Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1 (1994), S. 15-44; C. Ulbert und Th. Risse, „Deliberately Changing the Discourse...“, a.a.O.; C. Joerges und J. Neyer, „From International Bargaining to Deliberative Political Processes...“, a.a.O.

Beziehungen im Zusammenhang mit Konstitutionalisierungsprozessen jenseits von Staatlichkeit exemplarisch aufzeigen.

So stellen Analysen des Konstitutionalisierungsprozesses in Europa die vertikale Auseinandersetzung über verschiedene Verfassungsmodelle – also die Form – in den Vordergrund. Kernfrage ist, welches Modell von den Handelnden als legitim betrachtet wird und damit kompromissfähig ist. Die Bedeutung verschiedener Verfassungsformen und insbesondere auch von unterschiedlichen Normen, definiert als assoziative Konnotationen von Kernaspekten einer spezifischen Verfassungskultur, die durch eine horizontale Auseinandersetzung bestimmt werden könnte, wird damit nur unzureichend erfasst. Das heißt, die Frage, welche Bedeutungen von den handelnden Akteurinnen an die Kernnormen und Prinzipien eines bestimmten Verfassungsmodells geknüpft werden, und welche Erwartungen entsprechend an das Modell gestellt werden, bleibt unbeantwortet. Letztlich sind es jedoch die individuellen assoziativen Konnotationen, die sich durch tägliche Interaktion ergeben, und die daher, wenn sie über kulturelle Grenzen hinaus getragen werden, im internationalen Zusammenhang wirken. Letzteres ist in jeglichen internationalen Beziehungen die Grundlage alltäglichen politischen Handelns. Solange jedoch kein Raum zur Auseinandersetzung über die unterschiedliche Wahrnehmung der Normbedeutung besteht, muss diese Wirkung als potentiell konfliktiv konzipiert werden. Das heißt, die Erwartungen an die spezifische Bedeutung und daher auch an die Leistungs- beziehungsweise Implementationsfähigkeit von Normen divergieren. Ohne Verfahren zur Erkennung und zum Umgang mit dieser Interpretationsvielfalt spitzt sich das Konfliktpotenzial von Prozessen des Regierens jenseits des Staates daher insbesondere in Krisensituationen zu. Um die so entstehenden Konflikte produktiv zu wenden, müssen Wege gefunden werden, um das Prinzip der Umstrittenheit institutionell zu verankern. Die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse einer Fallstudie dienen dazu, die Annahme eines erhöhten Konfliktpotenzials durch internationales Handeln und in Abwesenheit von umfassender Transnationalisierung empirisch zu erhärten.

Grundannahme, Hypothesen und Design der Fallstudie

Im Gegensatz zu der auf der Grundlage des Umstrittenheitsprinzips formulierten Erwartung von divergenten Normeninterpretationen, lassen die oben aufgeführten Auffassungen eins (Logik der Angemessenheit) und zwei (Logik des Argumentierens) Konvergenz erwarten.³⁸ Ähnlich wird auch von der europäischen Integrationsforschung insbesondere von Eliten eher kulturelle Harmonisierung als Divergenz erwartet.³⁹ Im Folgenden sollen diese Annahmen als Hypothesen formuliert und vor dem Hintergrund

³⁸ Siehe auch **Box 2: Normenwirkung in den IB** im folgenden Abschnitt.

³⁹ K. W. Deutsch, „The Growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration“, in: *World Politics* 5 (1953), S. 168-195.

des Umstrittenheitsprinzips im Rahmen einer empirischen Fallstudie überprüft werden. Der Grundannahme der zunehmenden Umstrittenheit von Normen folgend untersucht die empirische Studie, wie Divergenz, Konvergenz oder Diffusion von Normenbedeutungen entstehen. Vier Hypothesen, die im Folgenden nur verkürzt dargestellt werden können, leiten das Forschungsdesign.

Die erste Hypothese, die der liberalen Gemeinschaft, basiert auf einer ungewöhnlichen Kombination organisationssoziologischer und Kantianischer Vorstellungen der Weltgemeinschaft. Sie arbeitet mit der Grundannahme, dass die liberale Gemeinschaft, die Identität ihrer Mitglieder und die Normen, die das angemessene Verhalten innerhalb dieser Gemeinschaft strukturieren, stabile Faktoren sind. Sozialer Wandel wird ausschließlich auf der Seite der normbefolgenden Akteurin erwartet. Zusammengefasst erwartet die Hypothese der liberalen Gemeinschaft ein konvergentes Verhalten von Eliten aus Staaten, die Mitglieder in einer Reihe internationaler Organisationen wie beispielsweise der UN, der EU, der NATO, der WTO und anderer sind. Divergenz in der Interpretation von Normenbedeutung stellt für diesen Ansatz ein Rätsel dar.

Zweitens folgt nach Karl Deutsch durch das Wechselspiel von Sprache und kultureller Assimilation über Jahrhunderte hinweg ein wiederkehrendes „layer-cake pattern“.⁴⁰ Dieses Schichtkuchenmuster erwartet „a high degree of cultural assimilation and participation in extended social communication among the top layers of society; a lesser degree on the intermediate levels; and little or no assimilation or participation among the mass of the population at the bottom“.⁴¹ Das Schichtkuchenmuster stellte eine Differenz in der Assimilation an gemeinsame Standards je nach Klassenzugehörigkeit fest; im Unterschied zur breiten Bevölkerung wurde vor allem bei Eliten eine erhöhte kulturelle Assimilation festgestellt. Es folgt, dass das Schichtkuchenmuster kulturelle Harmonisierung bei Eliten vor allen anderen sozialen Gruppen erwartet. Anhaltende Divergenz trotz Interaktion wäre für diese Hypothese ein Rätsel.

Drittens hat eine Studie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz unterschiedliche nationale Identitätsoptionen entsprechend nationaler Abstammung festgestellt.⁴² So wurden beispielsweise unterschiedlichen Typen nationaler Identitätsoptionen unterschiedliche Erwartungen an politische Grundmodelle europäischer Konstitutionalisierung zugeordnet: eine französische Vision von Europa als ein „upgrade“ von Frankreich, eine deutsche Vision von Europa als „mehr Deutschland“ und eine britische Vision von Europa als „the other“. Zusammengefasst würde die Hypothese nationaler Identitätsoptionen erwarten, dass Elitenverhalten sich eher nach nationaler Herkunft als

⁴⁰ A.a.O., S. 170

⁴¹ Ebd.

⁴² M. Marcussen, Th. Risse, D. Engelmann-Martin, H.-J. Knopf und K. Roscher, „Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation-State Identities“, in: *Journal of European Public Policy* 6 (1999), S. 614-633.

nach dem aktuellen Interaktionskontext unterscheidet. Konvergenz zwischen Eliten unterschiedlicher nationaler Herkunft stellt für diesen Ansatz ein Rätsel dar.

Schließlich betont ein vierter, reflexiver Ansatz die doppelte – konstruktive und strukturierende – Qualität von Normen. Wie beispielsweise Giddens betont, sind die „structural properties of social systems ... both the medium and the outcome of the practices that constitute those systems.“⁴³ Das heißt, dass die Bedeutung einer Norm nicht lediglich auf ihrem universellen Wert und der Übereinstimmung innerhalb einer Organisation basiert, sondern zusätzlich auf kultureller Anerkennung beruht. Zusammengefasst erwartet diese *meaning-in-use* Hypothese, dass die Interpretation von Bedeutung sich nach der Häufigkeit von Interaktion im Kontext unterscheidet: Je mehr Interaktion im Kontext, desto wahrscheinlicher ist Konvergenz im Ergebnis. Wie Tully prägnant formuliert, „Understanding comes, if it comes at all, only by engaging in the volley of practical dialogue“.⁴⁴ Unterschiedliche Interpretationen der Bedeutung von Normen in transnationalen Kontexten mit einer hohen Frequenz von Interaktionen wäre ein Rätsel für diesen Ansatz.

Die vier Hypothesen bieten eine Reihe von Indikatoren und Ansatzpunkten für das Design der Fallstudie. Erstens, welche sozialen Gruppen sollen interviewt werden? Die Wahl fällt entsprechend der Schichtkuchenhypothese auf Eliten, denn diese erwartet, dass die Wahrscheinlichkeit zur kulturellen Harmonisierung bei Eliten am höchsten ist. Zweitens, welche Grundnormen, die eine Divergenz oder Konvergenz auf der Grundlage von Elitenerwartungen erzeugen würden, sollen überprüft werden? Hier fällt die Wahl entsprechend der Hypothese der liberalen Gemeinschaft auf moderne Verfassungsnormen wie beispielsweise Bürgerschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie Menschen- und Grundrechte.⁴⁵ All diese Normen stellen die Grundlage der geteilten normativen Struktur dar, die die ‚zivilisierten Nationen‘ in der Weltpolitik verbindet.⁴⁶ Drittens stellt sich die Frage nach der Bestimmung bestimmter politischer Arenen, in denen Eliten operieren. Hier fällt die Wahl auf die innerstaatlichen politischen Arenen von altgedienten EU-Mitgliedstaaten, die zusätzlich noch Mitglied in einer Reihe supranationaler Gemeinschaften sind. Diese Wahl folgt der Hypothese der liberalen Gemeinschaft, nach der eine steigende Anzahl von Mitgliedschaften in supranationalen Gemeinschaften eine höhere Wahrscheinlichkeit von geteilter Anerkennung und entsprechend der Angemessenheit von Normen erwarten lässt.

⁴³ A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*, a.a.O., S. 69.

⁴⁴ J. Tully, *Strange Multiplicity...*, a.a.O., S. 133.

⁴⁵ M. Rosenfeld, „Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity“, in: *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, hg. v. M. Rosenfeld, Durham 1994, 3-38.

⁴⁶ M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 6. Aufl., London 1993.

Viertens stellt sich die Frage nach den Gegenstandsbereichen, die untersucht werden sollen. Diese *issue areas* müssen für alle Eliten – hier definiert als Individuen mit vollem Zugang zur Teilnahme am politischen Diskurs⁴⁷ – zugänglich sein. Drei neue Politikfelder, die sich auf unterschiedliche Inhalte beziehen, erfüllen diese Bedingung. So ist die Innen- und Justizpolitik durch das neue Politikfeld der Schengenpolitik vertreten, der Sektor der Außen- und Sicherheitspolitik ist durch das neue Feld der Erweiterungspolitik vertreten und schließlich kommt noch das neue supranationale Feld der Verfassungspolitik hinzu. Alle Felder sind entweder hinreichend in den Medien präsent oder aber sie fallen in den individuellen Erfahrungsbereich der Eliten beispielsweise auf der Grundlage von Reisetätigkeit. Diese Auswahl folgt der *meaning-in-use* Hypothese, die den individuellen Einfluss auf die Entstehung von normativen Strukturen hervorhebt, denn Eliten beziehen sich nur auf solche Bedeutungsstrukturen, zu denen sie auch Zugang haben. Die Fallstudie bezieht sich auf 53 Experteninterviews mit Beamten, Journalistinnen, Akademikerinnen, Politikern und Vertreterinnen von Interessengruppen sowie aus der Politikberatung, die alle unbeschränkten Zugang zum politischen Diskurs genießen. Die assoziativen Konnotationen, die durch die komparative qualitative und quantitative Auswertung der Fallstudie herausgefiltert und analysiert wurden, zeigen zwei Ergebnisse an. Erstens variieren die Elitengruppen in London und Berlin durchgängig in ihren jeweiligen Erwartungen an die Normbedeutung. Zweitens zeigen die beiden transnationalen Eliten, also die Deutschen und Briten in Brüssel, keine Divergenz nach nationalen Identitätsoptionen. Stattdessen ist ein stärker diffuses Muster von Wahrnehmungen dominant. Es hat sich also kein generelles Muster der Europäisierung, wie es beispielsweise nach dem Schichtkuchenmodell zu erwarten wäre, ergeben. Stattdessen entstehen „*pockets of Europeanisation*“.⁴⁸

*Ergebnisse der Fallstudie*⁴⁹

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Fallstudie kurz zusammengefasst, um sie dann wieder an die Ausgangsfrage nach den Möglichkeiten eines demokratischen Konstitutionalismus jenseits des Staates rückzubinden. Grundlage sind die drei Bewegungen in den IB, die sich mit unterschiedlichen Grundannahmen, jedoch in der Folge eines geteilten Forschungsinteresses an der Rolle von Normen, von der akteurzentrierten rationalistischen Logik des Konsequentialismus entfernt haben und sich, wenn auch in unterschiedlichem Grade, der normativen Frage der Legitimität des Regierens jenseits von Staatlichkeit zugewandt haben. In der Konsequenz dieser drei Schritte steht nun die

⁴⁷ Diese Definition erfolgt in Erweiterung des Marshall'schen Bürgerschaftskonzept (T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950; vgl. A. Wiener, „Europäische Bürgerschaftspraxis“, in: *Kerntext zu Citizenship*, hg. v. J. Mackert, Hamburg, i.E.

⁴⁸ A. Wiener, *The Invisible Constitution*, a.a.O.

⁴⁹ Vgl. dazu ausführlicher A. Wiener, ebd., Kapitel 9.

Frage nach der Institutionalisierung von Vielfalt angesichts der Legitimitätsprämisse des demokratischen Konstitutionalismus an.

Box 2: Normenwirkung in den IB

Nr.	Perspektive	Annahme	Logik
1	Behavioristisch	Faktizitätsannahme: Normen strukturieren Verhalten	<i>Logik der Angemessenheit</i>
2	Verständigungsorientiert	Umstrittene Faktizität & strukturelle Qualität von Normen: Normtypen sind umstritten und Normen strukturieren Verhalten	<i>Logik der Angemessenheit und Logik des Argumentierens</i>
3	Gesellschaftlich	Umstrittene Faktizität und Geltung: Normtypen und -Bedeutung sind und sollten umstritten sein; Normen und Praktiken sind wechselseitig konstitutiv	<i>Prinzip der Umstrittenheit</i>

Diese drei Perspektiven sind im Rahmen von Studien zur Normenwirkung formuliert worden. Aus der gesellschaftlichen Perspektive, die mit der Annahme der doppelten Qualität von Normen arbeitet, folgt, dass konfligierende Interpretationen von Normen in solchen Situationen erwartet werden, in denen Normentransfer zwischen verschiedenen Typen politischer Arenen in der Abwesenheit von transnationaler Interaktion stattfindet.⁵⁰ Hier kann hypothetisch formuliert werden, dass die Divergenz in der Interpretation von Bedeutung als ein stabileres Muster sowohl von der Schichtkuchenhypothese als auch von der Hypothese liberaler Gemeinschaft erwartet würde. In Abwesenheit eines institutionell oder sogar konstitutionell geregelten Rahmens, der die zunehmende Vielfalt von Normeninterpretation widerspiegelt und stützt, ist dann in der Folge internationaler Verhandlungen eher eine Zunahme als eine Verringerung von politischem Konfliktpotenzial zu erwarten.

Da alle Individuen normatives Gepäck mit sich tragen, ist die Wahrscheinlichkeit der geteilten Wahrnehmung von rechtlicher Geltung, sozialer Faktizität und kultureller Anerkennung bei den Gruppen von Individuen, die in fortlaufender täglicher Interaktion in transnationalen Arenen stehen, am höchsten. Das bedeutet, dass Akteure, die nur temporär an internationalen Interaktionen beteiligt sind, Erwartungen haben, die durch potentiell divergierende kulturelle Erfahrungen geprägt sind. Sie treten auf der Grundlage unterschiedlicher Muster von kultureller Anerkennung ein. Wie die Fallstudie zeigt, folgt, dass selbst wenn die rechtliche Geltung von Verfassungstexten akzeptiert ist, und die soziale Umgebung, etwa in internationalen Organisationen, einen Referenzrahmen für Interpretationen von dort in unregelmäßigen Abschnitten verhandelnden

⁵⁰ Siehe auch H. Müller, „Arguing, Bargaining and All That“, a.a.O.

Eliten bietet,⁵¹ der Faktor der kulturellen Anerkennung trotz alledem mit großer Wahrscheinlichkeit Divergenz schafft. Die jeweiligen Erwartungen an die Rolle einer bestimmten Norm unterscheiden sich also.

Dieser Einsicht folgend schlage ich vor, in empirischen Studien Variationen kultureller Anerkennung von Normen zu untersuchen. Der Vorschlag stützt sich auf die Beobachtung, dass kulturelle Kontingenz eine wesentliche Quelle für umstrittene Bedeutungen von Normen ist. Kulturelle Kontingenz ist daher ein wichtiger, empirisch jedoch weitgehend unbestimmter Faktor in der Forschung zur Normenwirkung. Er ist die Grundbedingung für die Normimplementation, denn „the validity claimed for propositions and norms ‘transcends spaces and times’; but in each case the claim ‘is raised here and now, in a specific context, and accepted or rejected with concrete implications for social interaction’”.⁵²

Es lässt sich in der Tat feststellen, dass, während innerstaatlich geprägte Positionen von Eliten durch ein konsistentes Muster von „Kernoppositionen“⁵³ strukturiert sind, transnationale Positionen eher einem Muster der Diffusion, wenn nicht sogar der Überlappung folgen. Das bedeutet, dass unter Eliten mit innerstaatlichen *root societies* unter den Verhandelnden zunächst eine Konfliktlinie entlang unterschiedlicher Erwartungen an die Normbedeutung besteht. In der transnationalen Arena entsteht dagegen auf der Grundlage individuell verankerter assoziativen Konnotationen ein komplexeres Muster diffuser Optionen. Statt der Wahl zwischen lediglich zwei Oppositionen erlaubt diese Diffusion von Konnotationen den Verhandelnden, auf ein breiteres Spektrum an Interpretationsmöglichkeiten zu rekurrieren. Dies deutet darauf hin, dass ein Vorteil transnationaler Arrangements darin besteht, dass sie ein höheres Maß an Flexibilität zulassen.⁵⁴ Es bleibt jedoch hervorzuheben, dass ohne eine allumfassende Transnationalisierung⁵⁵ die im innerstaatlichen Vergleich festgestellte Divergenz von Interpretationsalternativen dominiert. Dies führt zu der folgenden Arbeitshypothese:

⁵¹ Th. Risse, „Let’s Argue...“, a.a.O.

⁵² F. Dallmayr, „Conversation Across Boundaries: Political Theory and Global Diversity“, in: *Millennium* 30 (2001), S. 331-347, hier S. 341, Hervorhebung der Autorin.

⁵³ J. Milliken, „The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods“, in: *European Journal of International Relations* 5 (1999), S. 225-254.

⁵⁴ Ich danke Rainard Esser für den Hinweis auf diesen Punkt.

⁵⁵ Hier steht zu beachten, dass mit „allumfassend“ im Gegensatz zu punktuellen unregelmäßigen Kontakten oder auch andauernden Verhandlungskontakten, die soziokulturelle Einbindung in den transnationalen Kontext gemeint ist.

Box 3: Arbeitshypothese

In Abwesenheit einer allumfassenden Transnationalisierung wird die Divergenz von Normenbedeutung gegenüber der Konvergenz überwiegen.

Im Gegensatz zu den innerstaatlich verwurzelten Eliten in London und Berlin zeigt sich bei den assoziativen Konnotationen, die von Eliten unterschiedlicher Nationalität in Brüssel geäußert wurden, tatsächlich generell keine Konvergenz auf ein bestimmtes Stichwort entsprechend ihrer Nationalität. Während also im innerstaatlichen Vergleich Kernoppositionen wie beispielsweise ‚extern‘ versus ‚intern‘ oder ‚Gemeinschaft‘ versus ‚Gesellschaft‘ bestehen, ist in Brüssel keine Konvergenz auf ein bestimmtes Stichwort festgestellt worden. Stattdessen hat sich bei den Interviews mit den Brüsseler Eliten eine größere Bandbreite assoziativer Konnotationen ergeben, die eine beträchtliche Flexibilitätsmarge zur Interpretation der Bedeutung von Normen zeigt. Zusammengefasst sind drei Divergenztypen möglich.

Box 4: Divergenztypen

Typ	Arenen
A	innerstaatlich vs. innerstaatlich
B	innerstaatlich vs. transnational
C	transnational vs. transnational

In der Fallstudie ließen sich zwei Divergenztypen nachweisen. Die beiden innerstaatlichen Eliten bezogen sich auf zwei unterschiedliche Kernoppositionen (Divergenztyp A). Zusätzlich unterschieden sich die jeweiligen innerstaatlichen Elitegruppen von der transnationalen Gruppe in Brüssel (Divergenztyp B). Schließlich konnte der dritte Divergenztyp (Typ C), der die Kontinuität nationaler Identitätsoptionen innerhalb der Brüsseler Gruppe erwarten lässt, nicht bestätigt werden.

Schlussfolgerungen

Mit dem Blick auf das Projekt der Institutionalisierung von Umstrittenheit kann argumentiert werden, dass Flexibilität insofern demokratischer Konstitutionalisierung zuträglich ist, als sie eine Bandbreite möglicher Bedeutungen und Interpretationen zur Verfügung stellt. Daraus ergibt sich eine zweifache Konsequenz: Erstens ist es wahrscheinlich, dass die Divergenz zwischen innerstaatlichen politischen Arenen insbesondere in Krisensituationen Konflikte schafft, da sich dort die mangelnde Zugriffsmöglichkeit auf soziale Institutionen und kulturelle Anerkennung zuspitzt. Damit wird die soziokulturelle Grundlage der Interpretation von Verfassungsnormen drastisch verengt. Wenn diese Divergenz nicht auf institutioneller Ebene aufgefangen wird, z.B. durch die Einführung eines Sets von Organisationsprinzipien und Handlungsanweisungen, bleibt Konflikt das wahrscheinlichere Ergebnis. Zweitens zeigt die Streuung von assoziativen Konnotationen (*diffusion*) in der transnationalen Arena Flexibilität an. Es folgt daher im Hinblick auf Policy-Innovationen, dass eine Zunahme der Transnationalisierung unter Einbeziehung unterschiedlicher Ebenen und Politikfelder neue Ansatzpunkte schaffen könnte, um mit Konflikten, die sich aus (Fehl-)Interpretationen normativer Bedeutung ergeben, auf der Basis des Prinzips der Umstrittenheit umzugehen.

Eine wichtige analytische Herausforderung für den demokratischen Konstitutionalismus jenseits von Staatlichkeit liegt dann in der Formulierung eines theoretischen Ansatzes, der umstrittene Interpretationen von Verfassungsnormen greifen kann und zugleich das methodologische Werkzeug bereitstellt, um die potentiell konfliktiven Interpretationen in den diversen Arenen zu bestimmen. In der Absicht, die Annahme zu hinterfragen, dass die bloße Unterzeichnung von beziehungsweise Zustimmung zu allgemein anerkannten modernen Verfassungsprinzipien auf der supranationalen Ebene zu geteilter Praxis wie etwa der Umsetzung dieser Prinzipien in innerstaatlichen Kontexten führe,⁵⁶ hat diese Fallstudie den Grad von Vielfalt und Gemeinsamkeit der Bedeutungen moderner Verfassungsnormen auf horizontaler Ebene (im Vergleich innerstaatlicher Arenen untereinander) und vertikaler Ebene (im Vergleich zwischen innerstaatlichen und supranationalen Arenen) untersucht.

Das Ergebnis zeigt eine qualitative Divergenz zwischen den zwei innerstaatlichen Kontexten von London und Berlin, die mit wiederholt generierten Kernoppositionen auf unterschiedliche Gruppen von Stichworten reagieren. Zweitens konnte eine zusätzliche, quantitativ ermittelte, Divergenz hinsichtlich des Bezugs auf vornehmlich ein Stichwort in den jeweiligen Binnenkontexten festgestellt werden. Diese steht einer Reihe von Konnotationen zu drei oder mehr Stichworten bei den beiden Elitegruppen, die innerhalb der transnationalen Arena operieren, gegenüber. Drittens zeigt die Fallstudie eine Diffusion von Bedeutungen im transnationalen Kontext.

⁵⁶ *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, hg. v. Th. Risse, St. C. Ropp, und K. Sikkink, Cambridge 1999.

Wenn nun der Fokus auf die demokratische Legitimität in seiner vollen normativen Konsequenz aufgenommen wird, muss gefragt werden, wie geteilte normative Geltung in Abwesenheit einer verfassten Gemeinschaft und der geteilten Lebenswelt aller Teilnehmenden erzielt werden kann. Zudem muss eine konsequente Diskussion im Hinblick auf eine Verfassungsgrundlage das Phänomen von Vielfalt in Kontexten jenseits von Staatlichkeit aufgreifen. Dabei ist auf die drei Grundkriterien demokratisch organisierter Gemeinschaften zu rekurrieren. Das erste Kriterium enthält die Bedingung, dass „any system of rules or norms should be under the shared authority of those who are subject to them”.⁵⁷ Das zweite Kriterium ist im Anschluss an Habermas die „notion of a ‚situated reason’ or rationality which gains voice in validity claims that are ‘both context-dependent and transcendent’”.⁵⁸ Und das dritte Kriterium enthält die Annahme, dass demokratischer Konstitutionalismus auf der Ebene der weitest reichenden Verallgemeinerung auf dem Prinzip der Umstrittenheit aufbauen muss. Die Frage ist dann, ob diese drei Kriterien tatsächlich als Garantie für demokratischen Dialog in Kontexten ausreichend sind, die nicht der Hegelschen Perspektive von „state and society in one”⁵⁹ entsprechen. Einfach formuliert, kann nun zusammenfassend und generell gefragt werden, ob die dialektische Spannung zwischen Faktizität und Geltung als Grundnorm des demokratischen Konstitutionalismus auch dann gelten kann beziehungsweise soll, wenn die Rekonstitution der Institutionen des modernen Konstitutionalismus nicht vollendet ist.

⁵⁷ J. Tully, *The Unfreedom of the Moderns*, a.a.O., S. 205; ders., „Democratic Constitutionalism“, a.a.O., S. 1.

⁵⁸ F. Dallmayr, „Conversation Across Boundaries...“, a.a.O., S. 341.

⁵⁹ S. Gordon, *Controlling the State. Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Cambridge, MA 1999, S. 77.